



COMUNA DE
SAUCE VIEJO

SAUCE VIEJO, 12 DE NOVIEMBRE DE 2020

ORDENANZA COMUNAL Nº3899/2020

VISTO:

La Ley Orgánica de Comunas de la Provincia de Santa Fe; Ley 25675 de presupuestos mínimos de gestión sustentable y adecuada del Ambiente; Ordenanza Nº 3452/18, 3730/19, de reglamentación de los NFU; La Ordenanza Fiscal Tributaria; La Resolución Nº 523/2013 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo sustentable; Ley Provincial 13055 y Decretos 2141/2014 de la Provincia de Santa Fe; la Nota de Fortalein Sociedad Anónima -según su propia denominación- (indistintamente "Fortalein" o el "contribuyente" en adelante) CUIT. 30-70760479-0, DOMICILIO: COLECTORA OESTE 1588, GARIN- BUENOS AIRES.- CP 1619, mediante la cual interponer Recurso de Reconsideración contra la resolución Nº 7687, e impugna la Liquidación Nº 2019-3017-003, presentada en la Comuna en fecha 28/09/2020; el dictamen legal que antecede; y,

CONSIDERANDO:

Que no obstante y dado el tenor de la impugnación realizada, la misma desde el punto de vista de la legislación de fondo, deviene improcedente, siendo en el marco de la Ley Provincial Orgánica de Comunas, la Comuna de Sauce Viejo articula su Ordenanza Fiscal Tributaria. Bajo su invocación, Fortalein articula una impugnación contra una liquidación realizadas en el marco de la Ordenanza Nº 3452/18, 3730/19 que organiza el Servicio de Disposición final de NFU (Neumáticos Fuera de Uso). En su escrito impugnatorio endilga a la Tasa de Inconstitucional, dentro de esto que la Comuna ha instituido un Impuesto, que no corresponde a la competencia territorial o que se convierte en un impuesto por violación la ley de Coparticipación, al Pacto Federal; liquidación vicios fundado en la Ordenanza citada, que crea la Tasa, atacándola de que no corresponde a prestaciones de servicios, que es irrazonable.

Que, como lo informa la Asesoría legal, la presentación realizada por FORTALEIN resulta extemporánea en su interposición, en virtud de haber sido notificado de la Resolución Nº 7687/2020 , en fecha 28/08/2020, venciendo el plazo el 11 de SEPTIEMBRE del corriente

año, para la Presentación del Recurso, por lo que corresponde su rechazo y la determinación de la tasa de N.F.U., conforme Ordenanza N° 3452/18, 3730/19.-

Que, no obstante como se recomienda en el Dictamen Legal, es intención de esta Comuna, garantizar al contribuyente, el acceso al debido proceso adjetivo, en particular el de ser oído y tener una opinión fundada de la Administración.

Que acordada la admisibilidad, corresponde analizar la procedencia.

Que por las consideraciones de hecho y de derecho que seguidamente se fundarán a los fines del presente dictamen, por varios errores de conceptualización, entre otras fallas de procedencia de la impugnación intentada, la misma debe ser rechazada.

Que, en primer lugar, subvirtiendo el orden del escrito impugnatorio, debo destacar que no es la etapa procedimental administrativa oportuna atacar la constitucionalidad o no de una Ordenanza en la impugnación **de una actividad administrativa** como es la confección de una Liquidación de Tasa, en función a que sólo bastaría analizar respecto a la impugnación de la liquidación, sobre si la misma es o no conforme a la mencionada Ordenanza.

Que, analizando el acto, debemos afirmar que es válido porque se emitió en cumplimiento de las disposiciones vigentes en el Ordenamiento Jurídico para la formación de un acto administrativo, el que se deberá dictar con la determinación del tributo, conforme lo aconsejará el presente dictamen. En este punto cumplieron el **procedimiento** y la **forma** que si servirán luego, para llegar al acto administrativo (Resolución Determinativa), pero como estamos frente a un **acto de administración**, que llevan a la formación del acto (en el particular Resolución). Resolución que se dictó bajo el N° 7687/2020, y que es atacada por la firma Fortalein.

Que, en ningún momento se apartó la comuna del procedimiento **reglado** para la posterior emisión del acto, en el que si se configure la Voluntad de la administración, ostensible en el acto administrativo por lo que en este aspecto, no **existe vicio que pudiera endilgársele**, como que no lo hace.

Que, respecto al ataque a la Tasa, porque supuestamente no se efectiviza ninguna prestación por su cobro, desde ya adelantamos que este argumento de por sentada la improcedencia del reproche respecto a la violación al Pacto Federal, Ley de Coparticipación o analogía al IVA.

Que, con anterioridad al argumento precitado, habla de una presunta irrazonabilidad de la liquidación y sin ningún tipo de prueba manifiesta que el "...El tributo no guarda proporción con la actividad estatal del a municipalidad supuestamente individualizada en los presuntos contribuyentes, en vista de lo cual se produce una afectación al principio de



COMUNA DE
SAUCE VIEJO

igualdad...". Criterio que es arbitrario y antojadizo, dado que el servicio se encuentra articulado por el acopio de neumáticos de manera transitoria, con el mantenimiento del predio (CAT), personal a cargo, personal de la Planta de empleados Comunales encargados de la administración del mismo, liquidación y notificación del tributo, flete del traslado de los NFU al lugar de disposición final (provincia de Santa Fe) y pago del certificado de disposición final. Para mantener todo ese servicio, el tributo deviene más que razonable.

Que, el citado autor —en contrario al argumento del contribuyente— que “la tasa es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado, en virtud de ley, por la realización de una actividad que afecta especialmente al obligado, siendo de notar al respecto, que la última parte del concepto no significa que la actividad estatal debe traducirse necesariamente en una “ventaja” o “beneficio” individual, sino tan sólo, que debe guardar cierta relación con el sujeto de la obligación, por cualquier circunstancia que lo vincule jurídicamente con el servicio público constituido (desarrollo de alguna actividad, propiedad o uso de bienes, realización de gestiones o trámites, etc.) (Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit., p. 1065).

Que, en función a estas facultades, es de destacar que la Comuna de Sauce Viejo no puede ni debe dilatar la prevención de Daño Ambiental, de ninguna especie, y en particular, tal y como se viene sufriendo con las NFU dónde nadie hace nada para evitar que la disposición final de los neumáticos queden librados al azar. El hecho imponible, “neumático fuera de uso” se produce en jurisdicción de Sauce Viejo.

Que, bajo esas condiciones, mal puede el reclamante aspirar a quedar al margen de la contribución retributiva de los servicios antes mencionados, simplemente por no poseer establecimiento, local o depósito instalados en Sauce Viejo y por decir que no ocurre lo mismo para los comerciantes vecinos de la localidad.

La inteligencia diversa que la actora defiende, está claramente inspirada en el erróneo concepto que le asigna al denominado “sustento territorial”, identificando el asiento territorial con la existencia de instalaciones en el ámbito espacial de su aplicación, cuando en realidad la Ordenanza de NFU hace referencia a que el hecho imponible instituido es una cosa —basura— y su lugar de disposición está en el ejido urbano de Sauce Viejo, y el sujeto obligado se vinculan en virtud de la actividad gravada realizada en la circunscripción del ejido comunal, lugar o espacio sobre el que tiene imperium el poder tributario que lo establece (v. TSJ, sala cont. Adm., 9/12/99, sentencia N° 206, recaída en autos “Banca Nazionale del Lavoro S.A. c.

Municipalidad de Río Cuarto s/contencioso administrativo - plena jurisdicción - directo", publicado en "Semanario Jurídico" N° 1276: 140/158 -LLC, 2000-936-). El Superior Tribunal de Córdoba en "IVAX" convalida lo que ya manifestáramos, donde se indica "Un tributo territorial, por oposición a los de carácter personal o subjetivo, significa que comprende solamente a aquellas actividades ejercidas en todo o en parte dentro del ámbito físico de la jurisdicción fiscal que lo impone."

Que, el hecho imponible gravado está dado sólo con la realización del mismo, independientemente de la existencia de local u oficina, por la recolección de NFU de procedencia del contribuyente, en un punto siendo este de neto corte subjetivo. Otro párrafo merece la rebeldía y desobediencia a todo tipo de obligación tributaria de constituir domicilio en el ejido urbano de Sauce Viejo, lo que abreva a la suposición que hace esta Asesoría en relación a que no hay ningún tipo de Responsabilidad Social Empresaria (ni fiscal) de Fortalein.

Que, volviendo a la razonabilidad, está emparentada en materia tributaria, con equivalencia, proporcionalidad, esto es por caso, con la disposición del monto del tributo y el bien jurídico que refiere, que puede ser la propiedad (impuesto y, ergo el valor del mismo) o los servicios prestados, como ser por ejemplo las Tasas o algunos Derechos, como el presente. También puede estar dada por la capacidad contributiva del sujeto pasivo del tributo. Pero no indica **en qué o por qué elemento es irrazonable**, con lo que nos basta negar dicha irrazonabilidad por no tener qué contradecir. El resto es parte del acotado margen del ámbito de reserva de la administración que no necesariamente tiene que tener una relación directa entre el tributo y el costo del servicio, por lo que en este caso y, al no referir un carácter confiscatorio, no puede tener revisión jurisdiccional, menos de oficio. Solo basta decir en este aspecto que el servicio tiene un costo, mantenimiento del predio, mantenimiento de los NFU en condiciones hasta el traslado, contratación de la empresa para el traslado al Centro de Disposición final y obtención del certificado de Disposición final, etc. por lo que el monto no es de ninguna manera irrazonable.

Que, inclusive, tanto al argumento de la irrazonabilidad como la de la territorialidad que expresa no estar su fábrica instalada en Sauce Viejo, hay que destacar que frente a la existencia del presupuesto fáctico gravado, no es posible negar la normada prestación estatal con el pretexto de no ser alcanzado por ella, pues es del sustento legal la organización para el desenvolvimiento de la actividad y no del particular; en tal sentido ha dicho Giuliani Fonrouge: "no siendo posible rehusarse a su satisfacción una vez organizado el servicio respectivo, aunque éste no sea utilizado individualmente" ("Derecho Financiero", p. 1066). Y ello es absolutamente razonable si se repara en que la totalidad de los servicios estatales se



COMUNA DE
SAUCE VIEJO

estructuran tomando en consideración el interés general, y no el beneficio particular del sujeto obligado. El propio texto de la norma permite extraer tal conclusión, en tanto los servicios indicados tienen por finalidad el resguardo del bienestar general de la población –acá la preservación del Medio Ambiente y con el la Salud Pública de la Sociedad y su perdurabilidad en el tiempo- antes que proporcionar una ventaja o beneficio individual al contribuyente, siempre que éste ejercite una actividad que guarde atinencia con el servicio instituido por la comuna.

Que, el contribuyente pretende desplazar su responsabilidad en que serían los usuarios los que se benefician con el servicio y es a estos a quienes alcanzaría la tasa, como contraprestatarios del servicio creado por la Comuna.

Que, la Comuna de Sauce Viejo, exigida por las normas constitucionales, no puede ni debe quedar esperando la normatividad específica de algunas cuestiones como ser la Responsabilidad Extendida al Productor, o su sigla REP, sobre el que más adelante me extenderé.

Que, bajo esas condiciones, mal puede el reclamante aspirar a quedar al margen de la contribución retributiva de los servicios antes mencionados. Ahora bien el contribuyente pretende desplazar su responsabilidad en que serían los usuarios los que se benefician con el servicio y es a estos a quienes alcanzaría la tasa, como contraprestatarios del servicio creado por la Comuna, pero no es así, por más que sea toda la comunidad la beneficiada con el servicio, como señala el contribuyente. Aún lo expresado supra en relación a la improcedencia impugnativa de la constitucionalidad, tampoco es cierto lo que dice el contribuyente en relación a que la Comuna carece de facultades constitucionales para el dictado de la Ordenanza, sino, todo lo contrario. Creo que, en el análisis de la impugnación que se realiza por el presente, es el primer punto de tratamiento, por cuanto, sin constitucionalidad no hay posibilidad de que la Ordenanza en función de la cual se realiza la liquidación que se impugna sea legítima y, en su caso, la misma carecería de cualquier valor, luego se desarrollarán las demás argumentaciones.

Que, la Constitución Nacional, en su art. 121 reconoce facultades no delegadas por las provincias, quienes al dictarse la Constitución eran las que detentaban el Poder, (el poder que si fue expresamente delegado no lo puede ejercer en virtud del Art. 126). En el Art. 123 de la misma Constitución, reconoce que cada provincia dicta su propia Constitución en el cual debe garantizar el principio de autonomía Municipal. El artículo 41 de la CN, hace suya para la

protección del medioambiente, la facultad Federal de "...dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección..." y para las provincias "...las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales..." No existe otra interpretación posible al Art. 41 de la CN (que por otra parte es el que reconoce el Derecho "...a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo..."), como de facultades o poderes concurrentes entre la Nación y las Provincias, por lo que es absurdo el argumento de PIRELLI en este aspecto en relación a que quien debe legislar al respecto es la Nación.

Que, en este sentido, la Provincia de Santa Fe ha dictado la ley 13.055, donde en su arte.14 establece *"Las Municipalidades y Comunas son responsables de la gestión integral de los RSU, producidos en su jurisdicción, debiendo establecer normas complementarias necesarias para el cumplimiento efectivo de la presente ley, estableciendo sistemas de gestión de residuos adaptados a las características y particularidades de su jurisdicción, minimizando los posibles impactos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población"*, Ley 11.717 *"ARTÍCULO 1.- La presente Ley tiene por objeto: a) Establecer dentro de la política de desarrollo integral de la Provincia, los principios rectores para preservar, conservar, mejorar y recuperar el medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de la población. b) Asegurar el derecho irrenunciable de toda persona a gozar de un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la dignidad del ser humano. c) Garantizar la participación ciudadana como forma de promover el goce de los derechos humanos en forma integral e interdependiente. ARTÍCULO 2.- La preservación, conservación, mejoramiento y recuperación del medio ambiente comprende, en carácter no taxativo: a) El ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de urbanización e industrialización, desconcentración económica y poblamiento, en función del desarrollo sustentable del ambiente b) La utilización racional del suelo, subsuelo, agua, atmósfera, fauna, paisaje, gea, fuentes energéticas y demás recursos naturales, en función del desarrollo sustentable c) La conservación de la diversidad biológica y la gestión ecológica racional de la biotecnología d) La preservación del patrimonio cultural y el fomento y desarrollo de procesos culturales, enmarcados en el desarrollo sustentable . e) La protección, preservación y gestión de los recursos hídricos y la prevención y control de inundaciones y anegamientos. f) La creación, protección, defensa y mantenimiento de áreas naturales protegidas de cualquier índole y dimensión que contuvieren suelos y/o masas de agua con flora y fauna nativas o no, rasgos geológicos, elementos culturales o paisajes. g) La sustentabilidad ecológica, económica y social*



del desarrollo humano. h) La formulación de políticas para el desarrollo sustentable, y de leyes y reglamentaciones específicas acordes a la realidad provincial y regional. i) La regulación, control o prohibición de toda actividad que pueda perjudicar algunos de los bienes protegidos por esta ley en el corto, mediano o largo plazo. j) Los incentivos para el desarrollo de las investigaciones científicas y tecnológicas orientadas al uso racional de los recursos naturales y a la protección ambiental. k) La educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y capacitación comunitaria. l) La orientación, fomento y desarrollo de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en las cuestiones ambientales. m) La coordinación de las obras, proyectos y acciones, en cuanto tengan vinculación con el ambiente, considerado integralmente. n) La promoción de modalidades de consumo y de producción sustentable. o) El desarrollo y promoción de tecnologías energéticas eficientes, de nuevas fuentes de energías renovables y de sistemas de transporte sustentables. p) El control de la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos. q) El seguimiento del estado de la calidad ambiental y protección de áreas amenazadas por la degradación. r) La minimización de riesgos ambientales, la prevención y mitigación de emergencias ambientales y la reconstrucción del ambiente en aquellos casos en que haya sido deteriorado por acción antrópica o degradante de cualquier naturaleza. s) La cooperación, coordinación, compatibilización y homogeneización de las políticas ambientales a nivel interjurisdiccional, y la gestión conjunta de ecosistemas compartidos orientada al mejoramiento del uso de los recursos naturales, el control de la calidad ambiental, la defensa frente a emergencias y catástrofes y, en general, al desarrollo sustentable.”(la negrita nos pertenece).-

Que, volviendo entonces al concepto de la REP, íntimamente relacionado con los enfoques de sustentabilidad y Responsabilidad Social Extendida, según un importante estudio, este término fue oficialmente presentado por los autores Lindhqvist y Lidgren (Suecia) en el informe “Modelos para la responsabilidad extendida del productor” para el Ministerio de Medio Ambiente de Suecia en el año 1990 (Lindhqvist y Lidgren, 1990). Posteriormente al concepto se le dio un matiz legal, como principio ambiental. Lindhqvist (2000) define la REP como: ‘Un principio político para promover mejoras ambientales para ciclos de vida completos de los productos al extender las responsabilidades de los fabricantes del producto a varias fases del ciclo total de su vida útil y especialmente a su recuperación, reciclaje y disposición

final. [...] La responsabilidad extendida del productor (REP) es implementada a través de instrumentos políticos, administrativos, económicos e informativos (p. 154).

Que, este concepto, a entender del suscripto, no es nuevo en el derecho nacional, sino que se encuentra ya previsto (aún sin reglarlo, como sostuve supra) en muchas leyes y convenciones supranacionales, que se pueden encontrar en un exhaustivo análisis del tema realizado en una ponencia de la Dra. Celina Amato, al II Encuentro Internacional, V Congreso de la Administración del Centro de la República y disponible en la web de la Universidad Nacional de Villa María, Córdoba, donde también enumera la inclusión –recepción- conceptual de la RSE, en provincias como Río Negro, Chaco, Santa Fe, C.A.B.A., etc., reconociéndose en este trabajo 2 proyectos de ley nacional -2011 y 2015- y otro de la Provincia de Buenos Aires 2012. Pero aún así, esto no es nuevo y se encuentran en las leyes de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios N° 25.216 y de, alguna manera, también en la de Defensa del consumidor N° 24.240. En la primera de ellas ya se regula, como **presupuesto mínimo de protección ambiental**, (Art. 1º) la gestión integral de residuos de origen industrial, esta ley regula: “**ARTICULO 9º** — Se considera generador, a toda persona física o jurídica, pública o privada, que genere residuos industriales y de actividades de servicio, conforme lo definido en el artículo 1º. **ARTICULO 10.** — La responsabilidad del tratamiento adecuado y la disposición final de los residuos industriales es del generador. **ARTICULO 11.** — Los generadores de residuos industriales deberán instrumentar las medidas necesarias para: a) Minimizar la generación de residuos que producen, pudiendo para ello, adoptar programas progresivos de adecuación tecnológica de los procesos industriales, que prioricen la disminución, el reuso, el reciclado o la valorización, conforme lo establezca la reglamentación; b) Separar en forma apropiada los residuos incompatibles entre sí, evitando el contacto de los mismos en todas las etapas de la gestión, definida en el artículo 2º. c) Envasar los residuos industriales, cuando las medidas de higiene y seguridad ambientales lo exijan, identificar los recipientes y su contenido, fecharlos y no mezclarlos, conforme lo establezca la reglamentación. d) Tratar adecuadamente y disponer en forma definitiva los residuos industriales generados por su propia actividad in situ con el fin de lograr la reducción o eliminación de sus características de peligrosidad, nocividad o toxicidad; de no ser posible, deberá hacerlo en plantas de tratamiento o disposición final que presten servicios a terceros debidamente habilitadas, todo ello, conforme lo establezca la reglamentación y las leyes complementarias de la presente. El transporte se efectuará mediante transportistas autorizados, conforme el artículo 23. e) Reusar sus residuos, como materia prima o insumo de otros procesos productivos, o reciclar los mismos.”



COMUNA DE
SAUCE VIEJO

Que, conforme informe de la Asesoría Jurídica no ve porqué no se puede extender el reconocimiento de estos conceptos, que son para los residuos que se generan en el proceso de producción a los que a la poster se generen con los residuos producto de la finalización de la vida útil de su utilización y consumo. Va de suyo que el centro de disposición final se encuentra en la Provincia de Santa Fe y cuenta con su aprobación, conforme también lo establece el Art. 19º, 29º y 30º de la ley citada. El porqué de que sea sólo el productor y/o importador el sujeto pasivo del tributo se trata sólo de una cuestión de política tributaria. Ahora puede explicar Fortalein, en su caso, cómo se podría demostrar quién fue el consumidor que dejó de usar un neumático???, en su caso, a quién se lo compró???, la respuesta es una sola: "imposible de determinar". En función de esto, no se puede pretender otra solución que la de cargar el hecho imponible en el productor/importador, que luego, será de su política comercial cargar o no este tributo en el precio final del producto (en todo o en parte), pero eso es algo al que excede este examen legal.

Que tampoco es válido como invoca Fortalein, que se viole la Constitución Nacional, lo que no es así y su legitimidad y su correlato con la provincial de la Provincia de Santa Fe, que garantizan el Régimen Comunal de manera autonómica ((Art. 5º y 123 de la C.N. y sus concordantes).

Que en consecuencia y por todo lo manifestado, debe dictarse la norma legal que disponga el rechazo de la interpuesta, en un todo de acuerdo a las consideraciones del presente dictamen.

Por lo expuesto,

LA COMISIÓN COMUNAL DE SAUCE VIEJO SANCIONA LA SIGUIENTE

ORDENANZA

Artículo 1º: Rechazar por inadmisible e improcedente, conforme los considerandos de la presente, el descargo formulado por FORTALEIN SA. y ratificar la liquidación impugnada N° 2019-3017-003.

Artículo 2º: Por los motivos estipulados en los considerandos se determina de oficio la tasa de Servicio de Disposición final de NFU, dispuesta por la Liquidación N° 2019-3017-003 en el importe de \$ 2.400.--

Artículo 3º: Hágase saber al contribuyente que si no ingresa el monto determinado en el término de 15 días se procederá a su cobro por vía de apremio conforme la ley 5066.

Artículo 4º: Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. anterior y de conformidad al Art. 1º de la ley 12.071 se le hace saber que, en función a lo dispuesto en la ley 2439 arts. 165 y ss, tiene derecho a interponer Recurso de Reconsideración contra la presente en el término de 10 días.

Artículo 5º: Notifíquese por oficiales notificadores ad hoc o por correo con aviso de retorno indistintamente.-

Artículo 6º: De Forma. Regístrese, comuníquese y oportunamente archívese.

JOSÉ LUIS ARANDA
VICEPRESIDENTE
COMUNA DE SAUCE VIEJO

FABIAN A. ROMAGNOLI
SECRETARIO DE ACTAS
COMUNA DE SAUCE VIEJO

PEDRO DAMIAN ULIAMBRE
Presidente
Comuna de Sauce Viejo

ROMINA ANDREA RODRIGUEZ
TESORERA
COMUNA DE SAUCE VIEJO

MARIO C. PAPALEO
VOCAL
COMUNA DE SAUCE VIEJO